

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 20 januari 2022
Betreft Mogelijke scenario's met betrekking tot de inzet van de fosfaatbank

Ons kenmerk
DGA-PAV / 21275481

Uw kenmerk
Toezegging 5227

Geachte Voorzitter,

Tijdens het tweeminutendebat Fosfaatrechtenstelsel van 24 juni 2021 is uw Kamer toegezegd een aantal scenario's te zullen uitwerken die zien op het gericht kunnen inzetten van de fosfaatbank voor bedrijven die in het kader van duurzaamheid ook echt stappen willen zetten. Dit als reactie op de ingediende motie De Groot en Bromet¹ en motie Van der Plas². Beide moties zijn vervolgens aangehouden. Met voorliggende brief doe ik de toezegging aan uw Kamer gestand.

De conceptregeling Fosfaatbank, zoals met u gedeeld op 17 september 2018³, is bedoeld ter bevordering van de grondgebondenheid en geeft jonge landbouwers met een grondgebonden bedrijf daarbij een grotere kans op toekenning van rechten uit de fosfaatbank dan andere landbouwers met een grondgebonden bedrijf. Rechten uit de fosfaatbank worden in de vorm van een ontheffing voor een periode van vijf jaar verleend. Om in aanmerking te komen voor rechten uit de fosfaatbank moet een melkveehouder een aanvraag doen en daarbij de door hem/haar gewenste hoeveelheid rechten vermelden. Zowel de motie De Groot en Bromet als de motie Van der Plas verzoeken om het aanpassen van de op dit moment in de conceptregeling Fosfaatbank opgenomen criteria. Waar de motie De Groot en Bromet zich richt op een verdere aanscherping van de criteria (in de motie wordt onder meer gesproken over biologische ondernemers), verzoekt de motie Van der Plas naast grondgebondenheid ook andere duurzaamheidskenmerken te verkennen.

Ik begrijp de wens van uw Kamer om de fosfaatbank zo in te zetten dat met name ondernemers die willen verduurzamen profijt moeten kunnen hebben van de fosfaatbank. Ook al gaat het om een tijdelijke ontheffing, dan nog kan die de financiële lasten voor een melkveehouder beperken; zeker als een bedrijf bijvoorbeeld in transitie is naar een andere, meer duurzame bedrijfsopzet. Beide moties heb ik dan ook gelezen als de vraag of het mogelijk is de fosfaatbank (nog) gericht in te zetten voor bedrijven die in het kader van duurzaamheid ook

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 149

² Kamerstuk 35 334, nr. 152

³ Kamerstuk 33 037, nr. 310

echt stappen (willen) zetten. Daartoe heb ik een drietal mogelijke scenario's ontwikkeld.

Alvorens nader in te gaan op die scenario's wil ik naar voren brengen dat zowel in de Meststoffenwet als ook in de staatssteunbeschikking SA.46349 (2017/N) behorende bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel specifieke bepalingen zijn opgenomen over de reikwijdte en de inzet van de fosfaatbank. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- De fosfaatbank dient ter bevordering van de grondgebondenheid. Niet grondgebonden bedrijven kunnen geen aanspraak maken op de fosfaatbank;
- Uit de fosfaatbank worden geen fosfaatrechten verkregen, maar slechts niet verhandelbare rechten (ontheffingen) voor een maximale periode van vijf jaar. Daarna gaan de ontheffingen terug naar de fosfaatbank;
- Een vrijstelling of ontheffing, bedoeld in artikel 38a, eerste lid, van de Meststoffenwet, wordt uitsluitend gegeven voor milieudoelstellingen die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unie-normen zouden zijn bereikt;
- De ontheffingen worden toegekend via een loterijstelsel, waarbij de kansen voor toekenning voor jonge landbouwers worden verdubbeld;
- De vanuit de fosfaatbank toegekende ontheffingen kunnen niet worden gebruikt om de productie te rechtvaardigen, die voorheen onder reguliere verhandelbare fosfaatrechten viel.

Ik hecht eraan om in aanvulling op de hiervoor vermelde voorwaarden erop te wijzen dat, zoals ook is aangegeven in de beantwoording van vragen van het lid Bisschop⁴, overeenkomstig artikel 38a van de Meststoffenwet de fosfaatbank geen instrument is om knelgevallen tegemoet te komen. De fosfaatbank is een milieumaatregel ter bevordering van de grondgebondenheid en het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland. Een vrijstelling of ontheffing kan dan ook uitsluitend gegeven worden voor milieudoelstellingen die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unie-normen zouden zijn bereikt (hierna: bovenwettelijke milieudoelstellingen).

Gelet op de discussie met uw Kamer zie ik een drietal scenario's, waarbij de focus telkens een andere is. De drie scenario's zijn te omschrijven als:

- het inzetten van de fosfaatbank ter bevordering van grondgebondenheid, waarbij de kans voor toekenning aan jonge landbouwers wordt verdubbeld (scenario 1);
- het inzetten van de fosfaatbank voor grondgebonden bedrijven, waarbij de kans voor toekenning aan biologische bedrijven en/of andere ondernemers die een aantoonbare bijdrage leveren aan bovenwettelijke milieudoelstellingen wordt verdubbeld (scenario 2);
- het (structureel) inzetten van de fosfaatbank voor alleen biologische, grondgebonden veehouderij (SKAL gecertificeerd) en andere grondgebonden ondernemers die – naast grondgebondenheid – een aantoonbare bijdrage aan bovenwettelijke milieudoelstellingen leveren (scenario 3).

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2307

Scenario 1 is in feite het verder uitwerken/implementeren van de fosfaatbank zoals die bij de introductie van het fosfaatrechtenstelsel bedoeld was en waaraan de Europese Commissie ook goedkeuring heeft verleend. De scenario's 2 en 3 zijn een steeds verdergaande verbijzondering van de groep bedrijven die in aanmerking kunnen komen voor toekenning van een tijdelijke ontheffing vanuit de fosfaatbank. Overigens is voor alle drie de scenario's een aanpassing van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (Urm) aan de orde.

Wanneer ik de drie scenario's en de aangegeven randvoorwaarden in ogenschouw neem, dan constateer ik dat scenario 3 het verst afstaat van de eerdere conceptregeling fosfaatbank en van de staatssteunbeschikking waarin grondgebondenheid niet is verbijzonderd. Anders dan waar in de staatssteunbeschikking van wordt uitgegaan, komen in dit scenario immers niet meer alle grondgebonden bedrijven in aanmerking voor een ontheffing uit de fosfaatbank.

Gelet op de staatssteunbeschikking lijkt scenario 2 niet bij voorbaat uitgesloten. In dit scenario hebben alle grondgebonden bedrijven een kans op een ontheffing uit de fosfaatbank, maar hebben grondgebondenbedrijven die een aantoonbare bijdrage leveren aan bovenwettelijke milieudoelstellingen alleen een grotere kans. Toch heeft dit niet mijn voorkeur. Allereerst omdat het uiterst lastig is de grondgebonden bedrijven die een aantoonbare bijdrage leveren aan bovenwettelijke milieudoelstellingen af te bakenen, tenminste zolang het de bedoeling is om daaronder meer bedrijven te laten vallen dan alleen biologische bedrijven. Daarnaast kan men zich de vraag stellen of toevoeging van nieuwe criteria een meerwaarde betekent ten opzichte van scenario 1 waarin alle grondgebonden bedrijven op gelijke wijze meedoen. Het vergroten van kansen voor biologische bedrijven en eventueel andere duurzame bedrijven binnen de groep van grondgebonden bedrijven betekent automatisch dat de kans voor toewijzing aan 'reguliere' grondgebonden bedrijven lager wordt. Gelet op het beperkte aantal rechten in de fosfaatbank én de beoogde transitie naar een grondgebonden melkveehouderij (zonder verbijzonderingen) ligt het in de rede niet te differentiëren in meer of minder duurzame grondgebonden bedrijven en een zo groot mogelijke groep grondgebonden bedrijven in aanmerking te laten komen voor de (niet-verhandelbare) ontheffingen uit de fosfaatbank.

Al met al kom ik tot de conclusie dat van de drie geschetste scenario's op dit moment scenario 1, waarbij bevordering van grondgebondenheid centraal staat met een grotere kans voor toekenning aan jonge landbouwers, het beste is. Temeer daar dit scenario het nauwst aansluit bij het kader van de staatssteunbeschikking. Mijn voorkeur heeft het dan ook om bij de verdere uitwerking van de regeling fosfaatbank hier vanuit te gaan. Mijn streven daarbij is om nog dit jaar de fosfaatbank open te stellen, zodat de grondgebonden (jonge) landbouwers die een ontheffing ontvangen, daarvan per 1 januari 2023 gebruik kunnen maken.

Henk Staghouwer
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit